Pologne

Formation et insertion, un défaut des politiques publiques

Stéphane PORTET *

Lors de la campagne électorale de 2007, le Premier ministre actuel avait dit vouloir faire de la Pologne « une deuxième Irlande ». La crise étant passée par là, toute référence à l'Irlande, soudainement reléguée au rang de paria économique, a été abandonnée par les promoteurs des « autres modèles qui conduisent au succès ». C'est pourtant avec de la suite dans les idées que la Pologne, un des seuls pays européens ayant évité la récession en 2009, s'est alors présentée comme une « île verte » de stabilité et de croissance dans une Europe s'enfonçant dans la crise [1].

La Pologne a été épargnée par la récession, mais elle a tout de même connu un très fort ralentissement de la croissance : au premier trimestre 2009, la croissance tombe à 0,4 % en rythme annuel contre 6,3 % au premier trimestre 2008, et à la fin de l'année 2009 le PIB recule de 0,4 % par rapport au quatrième trimestre 2008. Rapidement, la Pologne renoue avec la croissance pour atteindre plus de 4 % sur la première moitié de l'année 2011. Tout au long de cette période, le principal moteur de la croissance a été la demande intérieure, notamment la demande des ménages et l'investissement public. En 2009, le gouvernement polonais n'a pas mis en place de plan de relance mais a toutefois utilisé à plein l'arme du stimulus fiscal en laissant se creuser un déficit public important. Celui-ci passe de 1,9 % du PIB en 2007 à 3,7 % en 2008, 7,3 % en 2009 et 7,9 % en 2010. L'appui important du déficit budgétaire se double de celui des fonds structurels européens et des énormes investissements liés à l'organisation de l'Euro 2012. Sur la période 2007-2013, la Pologne peut prétendre à 67 milliards d'euros au titre des fonds européens, ce qui représente un apport de 3 % du PIB par an. Cependant, du fait du rythme de mise en place des projets, l'impact des fonds européens a été

* Directeur de S. Partner, filiale de Syndex en Pologne.

1. Le gouvernement polonais avait alors organisé une grande campagne de communication dont tous les Polonais gardent en tête l'image la plus symbolique : la conférence de presse du Premier ministre sur les résultats économiques de 2009, dans un lieu symbolique, la Bourse de Varsovie, devant une immense carte de l'Europe, toute en rouge, sauf un pays en vert, la Pologne, rebaptisée par Donald Tusk « l'île verte de l'Europe ». Cette opération médiatique a porté ses fruits si l'on en croit le nombre de journalistes qui ont écrit des articles sur « le miracle polonais ».

concentré sur la période 2009-2011, jouant ainsi un rôle déterminant dans la croissance polonaise. Selon les estimations du ministère de l'Economie (2011), les fonds européens ont apporté jusqu'à 1,9 point de croissance en 2009, année où la croissance atteint 1,6 %. Sans les fonds européens et surtout sans la capacité du gouvernement polonais à les mobiliser rapidement, la Pologne aurait sûrement traversé d'autres difficultés. Cette absorption des fonds européens s'est toutefois faite au prix d'une explosion de la dette publique (+30 % entre fin 2008 et mars 2011), et notamment de la dette des collectivités territoriales que la règle de cofinancement des projets pousse à l'endettement.

La croissance polonaise des années 2009-2010 se réalise donc dans des conditions très différentes de celles des années précédentes et, malgré des fondamentaux en apparence très stables, elle repose sur des éléments conjoncturels dont tout le monde sait qu'ils vont perdre de leur force d'entraînement dans le futur. L'année 2013 est ainsi perçue comme l'année de tous les dangers. Ce sera l'après-Euro 2012, la fin des projets financés sur les fonds européens de 2007-2013 et l'entrée en vigueur du « paquet climatique » que la Pologne a mis toute son énergie à combattre sans toutefois veiller à s'y adapter. Le charbon représentant plus de 90 % des sources énergétiques, l'absence de plan B pourrait se payer relativement cher. Derrière les images du miracle polonais, l'incertitude est réelle. En témoignent la faiblesse des investissements des entreprises et les nombreux projets gelés (notamment dans le secteur énergétique), mais aussi la faible reprise de l'emploi malgré une croissance soutenue. Cette fébrilité est souvent invoquée pour expliquer la forte précarité sur le marché du travail polonais.

Graphique 1. Taux de croissance du PIB en rythmes annuel et trimestriel, 2007-2011 (en %)

Source : GUS (Institut statistique).

En effet, malgré une croissance soutenue, le taux de chômage est de 11,8 % en septembre 2011 [1] et la Pologne détient le record européen du nombre de CDD. Les jeunes sont les premières victimes de cette précarité. Cette situation n'est pas nouvelle : les CDD se sont très largement développés depuis le début des années 2000, et certaines personnes entrées sur le marché du travail il y a dix ans n'ont connu que les CDD et les contrats de droit civil (encadré 2). Après des années de silence sur cette situation, la précarité commence à être remise en question, avec une critique de plus en forte d'une exploitation d'une grande partie de la jeunesse, d'autant plus que cela concerne tous les groupes sociaux, y compris les jeunes ayant poursuivi de longues études. Le *prekariat*, contraction de précaire/*precarious*, puisque le mot n'existe pas en polonais, et de prolétariat, devient ainsi peu à peu le symbole des dérives de l'ultralibéralisme polonais.

De l'école au marché du travail

En Pologne, l'école est obligatoire jusqu'à 18 ans et 92 % des 15-19 ans sont scolarisés, le taux le plus élevé des pays de l'OCDE en 2008. De 30 % au milieu des années 1990, la part des élèves dans les filières générales est passée à 44 % en 2010. Dans le même temps, les formations professionnelles ont reculé et n'accueillent en 2010 que 40 % des élèves contre 70 % vingt ans plus tôt. Le taux de sortie anticipée du système scolaire est parmi les plus bas de l'OCDE et 66 % des élèves des écoles professionnelles continuent une formation en lycée professionnel. Seulement 5 % des jeunes de 18-24 ans ont simplement une formation de base (de type CAP). De fait, 80 % des élèves disposent d'un diplôme du secondaire pouvant leur permettre de prétendre poursuivre des études supérieures et nombreux sont ceux qui le font puisque 82 % des élèves du secondaire entament des études supérieures.

A partir de 1993, la Pologne a connu une impressionnante croissance du nombre d'étudiants en raison de l'émergence d'une masse d'universités privées (326 depuis 1990) et du développement de filières payantes dans les universités publiques (cours du soir et du week-end). Entre 1990 et 2010, le nombre d'étudiants a été multiplié par 4,7. Le pic a été atteint en 2004 avec près de 1,9 million d'étudiants [2]. Ce sont en majorité des étudiantes (58 % en 2009) et bien que le biais sexué des différentes filières soit à l'image de celui qui existe dans la plupart des autres pays européens, il est, en Pologne, légèrement moins marqué avec une plus grande féminisation des filières d'ingénierie.

Les universités publiques forment environ 70 % des étudiants mais seulement moins de la moitié d'entre eux suivent des études dites « de jour », au prix limité mais pour lesquelles la sélection est âpre. La multiplication des études payantes renforce les inégalités entre les jeunes. La gratuité, obtenue sur critères de réussite, bénéficie avant tout aux catégories les plus aisées et urbaines. Les enfants

1. Il s'agit de données issue de l'Agence pour l'emploi et portant sur les demandes d'emploi en fin de mois.
2. La baisse du nombre des étudiants depuis 2004 est le résultat de la crise démographique que traverse la Pologne, mais le taux d'étudiants du supérieur dans la cohorte d'âge 19-24 ans continue à progresser. Il se situait à 41,2 % en 2007 (OCDE).

des catégories populaires sont plus souvent contraints de payer leurs études. Ceci est notamment le cas des étudiants issus du monde rural ou des petites villes pour lesquels une université privée proche de leur domicile constitue une dépense moins importante que les frais liés à la vie dans les grandes villes où se trouvent les universités publiques. Le coût des formations est élevé et dépasse souvent la moitié d'un salaire minimum par mois. De nombreux jeunes sont contraints de s'endetter, notamment auprès de leurs proches ; beaucoup ne peuvent concevoir les études sans travailler à temps plein.

Ainsi, la majeure partie des cours proposés par les universités, privées et publiques, sont des cours du soir et du week-end. Compte tenu de ces contraintes, et d'une très forte marchandisation de l'éducation, le niveau de la formation est généralement faible. Les diplômes des universités privées (à une ou deux exceptions près) sont sans grande valeur, mais ils permettent d'afficher une formation supérieure, condition *sine qua non* d'un emploi autre que sur une ligne de montage dans un pays où les titres universitaires figurent en bonne place sur les cartes de visite. Les universités privées polonaises délivrent dans leur grande majorité des formations en sciences humaines et sociales avec une forte prédilection pour les licences en management, tourisme, psychologie, droit et sciences politiques. Ces formations ont un avantage conséquent pour les universités : elles ne nécessitent que des investissements assez limités et permettent des économies d'échelle importantes car le nombre d'étudiants devant un enseignant ne semble limité que par la taille de la salle. En 2009, il y avait moins de 5 % des étudiants dans des filières scientifiques.

Malgré un niveau de formation élevé (en termes de diplôme), le chômage des jeunes est l'un des plus élevés d'Europe. Pour les experts polonais (Chancellerie du Premier ministre, 2011), la raison de cette situation se trouve dans « l'inadéquation entre les formations offertes et les besoins du marché du travail » et dans la multiplication des « formations qui ne forment à aucun emploi (les sciences humaines) ». On retrouve donc en Pologne, comme ailleurs, les explications habituelles d'autant plus difficiles à accepter que le pays se caractérise par un nombre très faible d'emplois non pourvus. La lecture du rapport gouvernemental sur la jeunesse en 2011 est éloquent, à l'instar du passage suivant : « les employeurs demandent de plus en plus des caractéristiques auxquelles les universités ne prêtent pas attention. Dans le canon des attentes envers les diplômés du supérieur – au-delà de la maîtrise des langues (66 % des employeurs) et des outils informatiques (56 %) –, on trouve l'expérience (57 %)… les capacités interpersonnelles (22 %), la disponibilité (17 %)… La plupart des écoles n'enseignent pas ces qualités, et pourtant – comme le démontre la psychologie actuelle – elles peuvent être enseignées. » Le propos prêterait à sourire s'il ne sortait de la plume d'une sociologue respectée dans un rapport gouvernemental lancé à grand renfort de conférences. Il ne reste plus qu'à mettre en place des UV d'éducation à la disponibilité pour vaincre le chômage des jeunes. A elle seule, cette phrase résume pourtant bien la réalité polonaise. Car le chômage et la précarité touchent plus particulièrement les jeunes et la crise a aggravé cette tendance de fond.

Chômage et précarité

La Pologne a un haut taux de chômage des jeunes malgré un niveau très élevé de scolarisation maintenant hors du marché du travail une partie importante de la jeunesse. Le taux de chômage (au sens du BIT) s'élève à 24,6 % pour les 15-24 ans au deuxième trimestre 2011. Il a surtout connu une très forte progression depuis le troisième trimestre 2008 (tableau). La croissance du chômage des

Tableau. Les chiffres clés du marché du travail polonais (2008-2011)

Taux d'activité (en %)					
	2e trimestre 2008	2e trimestre 2009	2e trimestre 2010	2e trimestre 2011	Variation 2008-20011
Général	53,9	54,7	55,7	56	2,1
15-24	32,2	32,9	34,1	33,5	1,3
Taux d'emploi (en %)					
Général	50,1	50,4	50,4	50,7	0,6
15-24	26,7	26,6	26,3	25,3	-1,4
Chômage (en %, au sens du BIT)					
Général	7,1	7,9	9,5	9,5	2,4
15-24	17	19,1	23,1	24,6	7,6
25-34	7	7,9	9,6	10	3
35-44	5,3	5,7	6,8	6,7	1,4

Source : GUS.

Graphique 2. Taux de chômage des 15-24 ans au sens du BIT, 2007-2011 (en %)

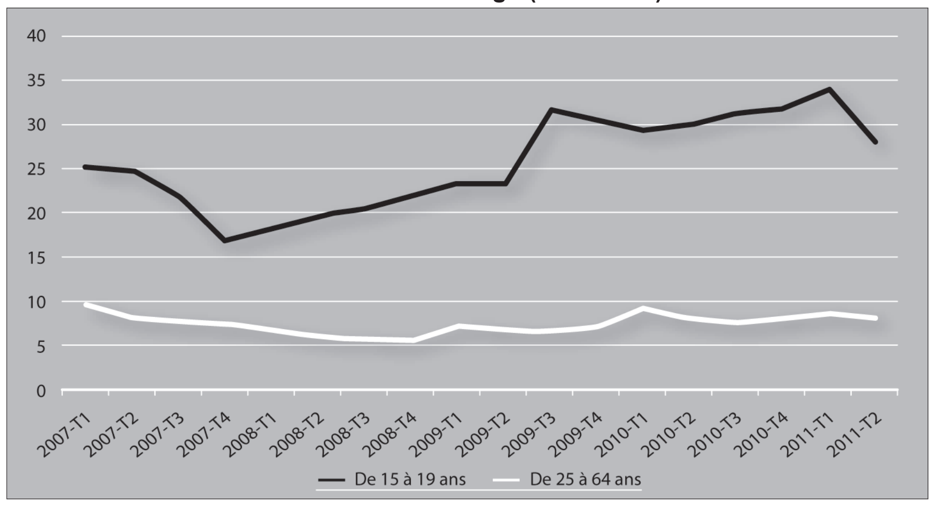


Source : Eurostat.

jeunes est plus forte que celle de l'ensemble de la population au cours des trois dernières années, alors même que les jeunes avaient particulièrement profité de la baisse du chômage depuis 2006. Alors qu'il avait historiquement atteint 44 % en 2003 et était encore de 30 % en 2006, le chômage des 15-24 ans était tombé à 16 % au troisième trimestre 2008. Mais la crise a rapidement annulé les progrès des années précédentes et, en 2011, les moins de 34 ans représentent 50,5 % des chômeurs polonais et 40 % des chômeurs de longue durée.

Dès les premiers signes du ralentissement économique, les employeurs polonais, au premier rang desquels les multinationales, ont pris des mesures assez radicales (Portet, 2009). Les arrêts de production ont été la règle, notamment dans l'industrie manufacturière, et les entreprises ont commencé à déstocker massivement. Dans une telle configuration, les embauches ont été gelées, les salariés en contrat à durée déterminée et les intérimaires se sont vus remerciés [1]. Dans les premiers mois de 2009, la réaction des employeurs polonais a conduit à la destruction de plus de 300 000 emplois [2]. Le nombre d'emplois salariés du troisième trimestre 2008 ne sera retrouvé que deux ans plus tard. Pour les salariés, la crise a donc été relativement longue. Les grandes multinationales qui ont annoncé des plans de réduction massive du personnel en Europe ont souvent mis en place des plans de licenciements importants en Pologne (Portet, 2009) La raison en est assez simple : les conditions de mise en place de tels plans sont beaucoup

Graphique 3. Taux de chômage au sens du BIT selon la classe d'âge (2007-2011)



Source : Eurostat.

1. L'intérim reste peu développé en Pologne (voir *infra*) ; il est toutefois fortement concentré dans les secteurs qui ont réduit le plus fortement leur personnel : la métallurgie et le bâtiment. A ce titre, l'intérim a joué un rôle de variable d'ajustement relativement important au début de l'année 2009.
2. Bien évidemment, cette baisse est masquée dans les approches en moyenne annuelle.

plus légères et rapides que dans la plupart des autres pays européens, et les aides d'Etat (comme le chômage à temps partiel) sont quasi inexistantes. Tout salarié en CDD [1] peut être licencié sous quinze jours sans motif nécessaire et quelle que soit son ancienneté dans l'entreprise. Compte tenu de la prédominance du CDD comme mode d'emploi des jeunes, ils ont donc été les premières victimes de la crise et notamment parmi les premiers licenciés.

Encadré 1

Le mythe du retour de l'émigration

La hausse du chômage (graphique 3) ne saurait s'expliquer par une hausse de la population active. Entre le troisième trimestre 2008 et le troisième 2009, la population active augmente de seulement 1,8 %. Entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2011, la population active augmente de 4,6 % (776 000 personnes), principalement en raison de la réforme des retraites qui limite fortement le recours aux retraites anticipées.

Ces données issues de l'enquête emploi s'appuient sur le recensement de 2002, avant donc le processus d'émigration massif de 2004-2008. Ce biais est parfaitement illustré par l'absence de mouvement brusque des chiffres de la population active entre 2004 et 2008, qui reste entre 16,5 et 17 millions alors que plus de deux millions d'actifs ont quitté le pays.

Dans le même temps, l'office de statistique polonais (GUS) estime à 1,990 million le nombre de Polonais à l'étranger en 2010, en hausse par rapport à 2009 (1,950) mais en baisse par rapport au pic de 2008 (2,270). Le chiffre de 300 000 retours est toutefois difficile à vérifier et est sujet à de nombreuses discussions car les chiffres des pays d'origine montrent une forte stabilité de l'émigration même si les flux se ralentissent. A titre d'anecdote, 2010 a été une année record de naissances polonaises au Royaume-Uni. Le GUS estime à 90 000 le nombre de retours du Royaume-Uni par rapport au pic, mais avec une hausse de l'émigration en 2010. Selon les données collectées en Irlande par le ministère du Travail polonais, le nombre de Polonais sur le sol irlandais serait passé de 280 000 à 200 000 entre 2008 et fin 2010. Le GUS parle quant à lui de 125 000 personnes en 2010.

La mesure de l'impact des flux migratoires est donc très difficile, d'autant plus que de nombreux émigrés travaillent au noir. Quoiqu'il en soit, la hausse de la population active ne peut expliquer la hausse du chômage au regard de la croissance accumulée dans le même temps. Entre le troisième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, le chômage en Pologne augmente de 363 000 personnes (+22 %), et de 56 % jusqu'au premier trimestre 2011 (+637 000 personnes). Dans le même temps, le PIB a augmenté de plus de 7,5 %. Les gains de productivité sont très importants mais surtout durables.

Enfin, la hausse du chômage s'inscrit par ailleurs dans une dynamique de renforcement des politiques de traitement social avec une hausse de 20 % portant à 758 000 le nombre des personnes inscrites dans un programme d'activation et donc non comptabilisées dans les registres du chômage.

1. Sauf dans le cas des contrats de moins de six mois qui ne sont pas résiliables avant leur terme.

Dans près de 90 % des cas, les jeunes de 15 à 19 ans travaillent en CDD (graphique 4), un taux de près de 30 % supérieur à la moyenne européenne ; ce taux est de 65 % pour les 15-24 ans. Le CDD constitue la norme à l'embauche dans 95 % des cas. Certes, la Pologne détient le record européen de la population salariée en CDD (plus de 30 % en 2011), mais le CDD reste un marqueur fort de l'âge et, surtout, il marque une césure entre ceux qui sont entrés sur le marché du travail depuis les années 2000 et les autres. Cette forte progression des CDD permet d'ailleurs de souligner le manque d'effectivité de la directive européenne sur les contrats à durée déterminée qui prévoit la transformation immédiate du CCD en CDI à partir du troisième renouvellement. En effet, la directive n'interdit nullement les contrats de 3, 5 voire 40 ans et de tels contrats sont très fréquent en Pologne. Ils sont au cœur d'un management des ressources humaines fondé sur la peur de la perte d'emploi comme élément central de l'engagement, et sur un management opérationnel dont la règle d'or est d'externaliser les risques (sur les salariés, sur les fournisseurs…). Ces approches managériales sont fondamentalement destructrices à long terme mais s'accommodent bien de la perspective de court terme et de maximisation immédiate des bénéfices qui est celle de la grande majorité des entrepreneurs polonais. Ce court-termisme est d'ailleurs fortement pénalisant pour les jeunes car peu d'employeurs voient dans leur recrutement et leur formation un investissement pour l'avenir.

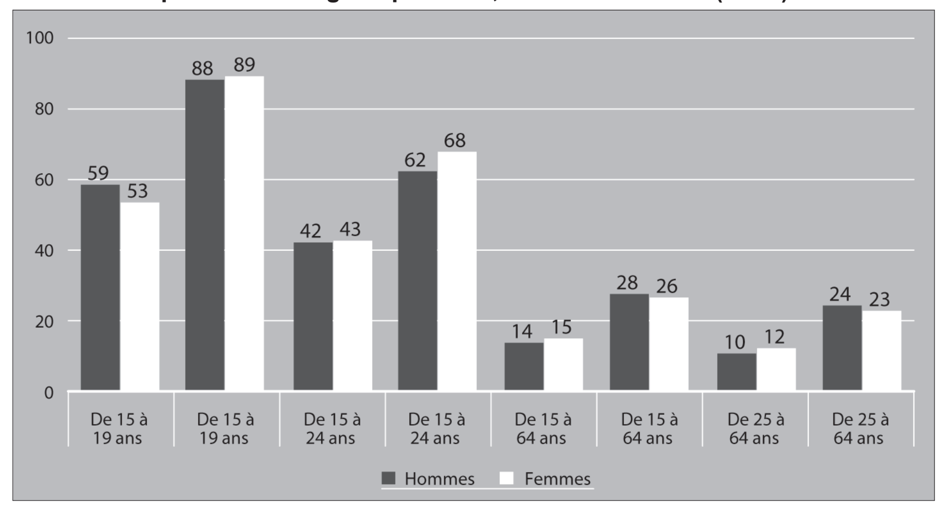
Les statistiques sur le travail en CDD ne révèlent pas vraiment de dimension sexuée (graphique 5), mais les employeurs ont tendance à avoir des réticences à embaucher des jeunes femmes en CDI en raison des maternités potentielles. Les maternités sont généralement mal acceptées, ce qui explique d'ailleurs en grande partie la chute de la fécondité qui a atteint l'un des niveaux les plus bas

Graphique 4. Taux d'emploi à durée déterminée par classe d'âge en Pologne et dans l'UE 27, 2e trimestre 2011 (en %)

EU-27 – De 15 à 19 ans	56,0
PL – De 15 à 19 ans	88,4
EU-27 – De 15 à 24 ans	42,2
PL – De 15 à 24 ans	64,3
EU-27 – De 15 à 64 ans	14,2
PL – De 15 à 64 ans	27,0
EU-27 – De 25 à 64 ans	11,0
PL – De 25 à 64 ans	23,4

Source : Eurostat.

Graphique 5. Taux d'emploi à durée déterminée par classe d'âge et par sexe, 2e trimestre 2011 (en %)



Source : Eurostat.

de l'Union européenne. Les employeurs critiquent l'obligation d'accepter le congé parental de trois ans et surtout invoquent la prise en charge par les employeurs des 35 premiers jours d'arrêt maladie par an. De nombreuses femmes enceintes bénéficient effectivement de ces arrêts maladie car le congé thérapeutique est très largement prescrit par les médecins. Le CDD est donc une arme redoutable car il peut y être mis fin sans raison valable et aucune mesure spécifique ne protège les femmes enceintes.

La Pologne se caractérise par un niveau très élevé de CDD parmi les jeunes diplômés du supérieur. Près de 60 % des jeunes diplômés du supérieur de moins de 24 ans travaillent en CDD contre 36 % dans l'Union européenne. Cette précarité des jeunes diplômés, y compris de ceux issus des filières les plus prestigieuses, concentre l'ensemble des critiques. Elle est d'autant plus mal vécue qu'elle s'inscrit dans un parcours professionnel souvent constitué d'une multitude de stages en entreprises, de durées assez longues et généralement non rémunérés. Ces CDD sont souvent des contrats de droit civil (encadré 2). Dans le cadre de ces contrats, les rémunérations des étudiants de moins de 27 ans ne sont soumises à aucune cotisation sociale, une économie de près de 40 % pour les employeurs et donc une incitation très forte à multiplier ces contrats précaires. La crise a aggravé la précarité des jeunes diplômés : le taux de diplômés du supérieur de moins de 24 ans travaillant en CDD est passé de 52 % au premier trimestre 2009 à 59 % au deuxième trimestre 2011 (graphiques 6 et 7).

Alors qu'il avait eu tendance à diminuer à partir de la fin 2007 suite à une augmentation constante depuis le début des années 2000 [1], le recours au CDD est revenu en force avec la crise. En effet, si,

1. Fin 2007, 28,7 % de la population salariée travaillaient en CDD contre 5 % au premier trimestre 2000.

Encadré 2

Les contrats de droit civil

Le droit polonais prévoit plusieurs types de contrats pouvant se substituer, dans certaines conditions, au contrat de travail :

- *umowa zlecenie* (contrat de commande) : ce type de contrat est régulé par les articles 734 à 751 du code civil. Le contrat de commande est prévu à l'origine pour encadrer les activités à dimension juridique (conseil par exemple) mais, par le biais de l'article 750 du code civil, il est utilisable dans toutes les activités ne bénéficiant pas d'une régulation par ailleurs : il devient alors « contrat pour la réalisation d'un service ». Le contrat de commande peut-être signé entre une personne morale et une personne physique, entre deux personnes physiques ou deux personnes morales. Le contrat de commande implique une obligation de moyens et non une obligation de résultat. A moins que ne soit prévu le contraire, l'exécutant du contrat de commande peut confier la tâche à effectuer à une tierce personne. Cependant, l'exécutant doit se conformer aux instructions du donneur d'ordre sur la manière de réaliser la tâche. Ce contrat peut être à durée déterminée ou à durée indéterminée ;

- *umowa o dzielo* (contrat pour une tâche) : ce type de contrat est régulé par les articles 627 à 646 du code civil. Il se distingue du contrat de commande sur deux points : le contrat pour une tâche implique une obligation de résultat ; dans le cadre d'un contrat pour une tâche, l'exécutant décide de lui-même le mode de réalisation de la tâche ;

- contrat managérial : ce contrat n'est pas spécifiquement régulé et rentre dans la catégorie des contrats non déterminés dont le code civil définit les grandes lignes. Ce contrat est un contrat de gérance par lequel une personne s'engage, en contrepartie d'un salaire, à gérer une entreprise pour le compte d'une tierce personne ;

- contrat d'agence : il s'agit d'une forme de contrat particulière adaptée aux personnes faisant par exemple du démarchage commercial.

Le contrat managérial et le contrat d'agence sont des contrats très particuliers et relativement peu développés.

Les contrats de droit civil expriment le passage du « contrat de service » au « contrat pour des services », deux concepts centraux du droit du travail anglais. C'est d'ailleurs dans une logique toute britannique que la Pologne assure la diversification des formes d'emploi en rejetant hors de la qualification du contrat de travail toute une série d'emplois atypiques plutôt qu'en multipliant les types de contrat de travail, à l'instar du modèle français. Le recours au contrat de droit civil se fonde principalement sur une volonté de contourner la loi par la loi. Les contrats de droit civil permettent en effet à l'employeur de s'affranchir de la plupart des règles du code du travail, et notamment de celles définissant les conditions d'un travail décent. Le législateur, conscient de cette dérive, a cherché en 2002 à y mettre un frein en intégrant au code du travail un article selon lequel une

▪ ▪ ▪

■ ■ ■

situation d'emploi ne se définit pas sur la base du type de contrat signé, mais sur des critères objectifs. L'article 22 du code du travail définit ainsi que :

§1. Par le biais d'une relation de travail, le travailleur s'engage à réaliser un travail d'un type donné pour le compte de l'employeur, sous sa direction et en un lieu et un temps définis par ce dernier qui en contrepartie l'embauche pour un salaire.

§1^{1}. Un emploi dans les conditions définies au §1 est une relation de travail (contrat de travail), quel que soit le type de contrat signé entre les parties.

§1^{2}. Il est interdit de remplacer un contrat de travail par un contrat de droit civil en conservant les conditions de réalisation de la tâche telle que définie au §1.

Malgré les amendements au code du travail, il apparaît relativement aisé de brouiller les pistes et de se mettre à l'abri d'un contrôle de l'inspection du travail. Lors des procès intentés par les pouvoirs publics, les salariés ont tendance à plaider main dans la main avec l'employeur et dans ce cas les tribunaux font prévaloir la liberté des contractants.

La possibilité de réduire au minimum le préavis de licenciement est une des motivations très importantes du recours aux contrats de droit civil. Mais, au-delà de l'exigence de flexibilité, il semble que ce soit avant tout une logique financière qui soutienne le développement des contrats de droit civil. En ayant recours à cette forme d'emploi, et lorsque le « salarié » exerce sur la base de sa firme unipersonnelle ou dans le cadre d'une *umowa o dzielo*, l'employeur s'affranchit du paiement des cotisations sociales. Avec les contrats de droit civil, il n'est pas non plus soumis au cadre législatif régissant le temps de travail (temps maximal, complément pour les heures supplémentaires, vacances et jours de repos, temps de pause).

Avant 1991, seuls les contrats de plus de six mois étaient ainsi soumis au paiement des cotisations sociales. En 1991, cette règle a été étendue à tous les contrats de plus de 30 jours. Il s'est ensuivie une hausse très importante du nombre de contrats de 29 jours [1]. En outre, les personnes disposant par ailleurs d'un contrat de travail au moins à mi-temps étaient exemptées du paiement des cotisations sociales dans le cas où elles signaient un contrat de commande avec un autre employeur. En 1994, l'obligation de paiement des cotisations sociales a été étendue à presque tous les contrats de commande. Seule l'assurance-maladie reste de l'ordre du libre arbitre. Cependant, toute une série de personnes travaillant sur la base d'un contrat de droit civil ne sont pas soumises aux cotisations sociales :

- les étudiants âgés de moins de 27 ans ;

- les personnes cotisant au titre de leur activité d'entrepreneur individuel ;

- les personnes ayant un emploi auprès d'un autre employeur sur la base d'un contrat de travail et ayant une rémunération supérieure au salaire minimum (elles ne sont soumises dans ce cas qu'aux seules cotisations d'assurance-accident si toutefois elles travaillent au sein même de l'entreprise donneuse d'ordres) ;

- les retraités ayant un emploi auprès d'un autre employeur sur la base d'un contrat de travail quel que soit leur revenu.

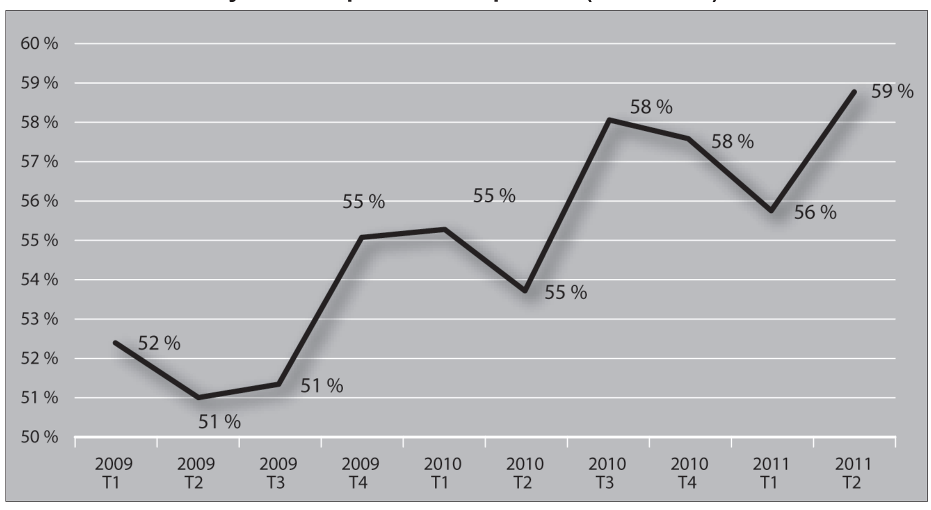
1. Sténogramme des discussions parlementaires du 28 septembre 1994, 2 kadencja, 30 pos., dz. 1. Intervention de Lesław Nawacki, sous-secrétaire d'Etat du ministère du Travail et de la Politique sociale.

Graphique 6. Taux d'emploi à durée déterminée des 15-24 ans par niveau de diplôme en Pologne et dans l'UE 27 (2e trimestre 2011)

70 %
60 %
50 %
40 %
30 %
20 %
10 %
0 %
50 %
65 %
34 %
53 %
36 %
59 %
Enseignement préprimaire, primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire niveaux 0-2 (CITE, 1997)
Enseignement du deuxième cycle secondaire et enseignement postsecondaire niveaux 3-4 (CITE, 1997)
Enseignement supérieur, niveaux 5-6 (CITE, 1997)
Union européenne (27 pays)
Pologne

Source : Eurostat.

Graphique 7. Taux d'emploi à durée déterminée des 15-24 ans ayant un diplôme du supérieur (2009-2011)

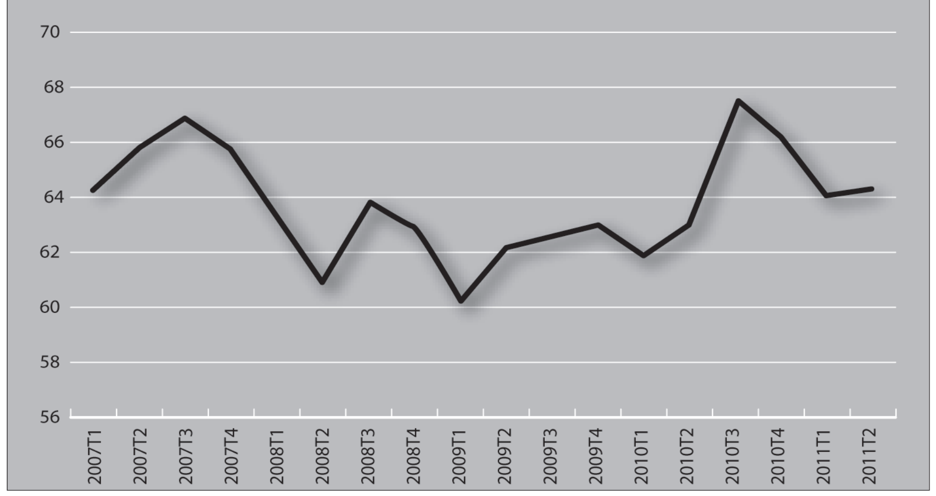


Source : Eurostat.

dans les premiers temps du ralentissement de la croissance, les employeurs ont mis fin à de nombreux CDD, ce dont les jeunes ont particulièrement pâti, dès que la conjoncture a soutenu un mouvement de reprise d'emplois, la part des CDD a à nouveau progressé. Cette augmentation a été soutenue par une mesure qui avait été intégrée dans le Plan de réduction des effets de la crise (Portet, 2010). Il s'agissait à l'origine d'une demande des organisations syndicales : limiter la durée des

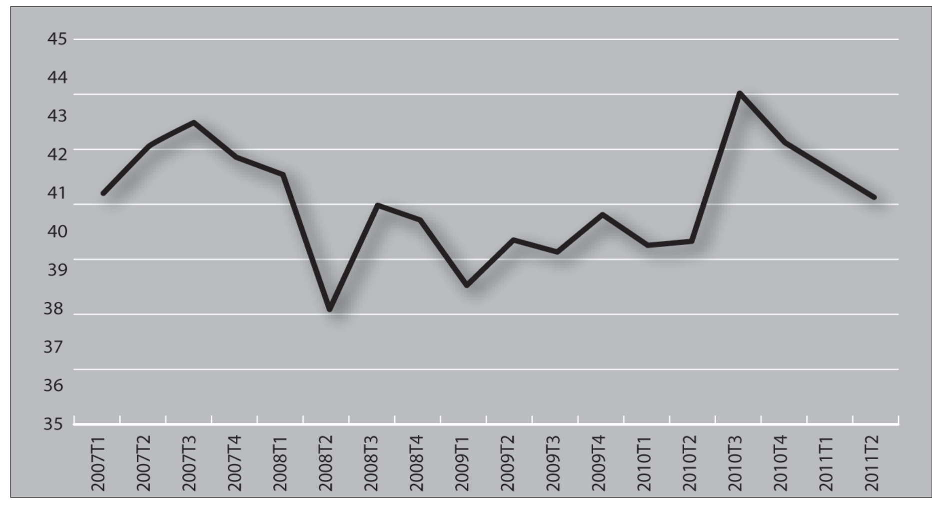
CDD à deux ans pendant la durée d'application du plan anticrise (jusqu'en septembre 2011). Mais, au Parlement, les employeurs ont fait passer un amendement supprimant la conversion du CCD en CDI à partir du troisième renouvellement. Cet amendement ouvrait donc la porte à une utilisation des CDD

Graphique 8. Taux d'emploi à durée déterminée des 15-24 ans, 2007-2011 (en %)



Source : Eurostat.

Graphique 9. Ecart du taux d'emploi à durée déterminée entre les 15-24 et les 25-64 ans, 2007-2011 (en points de pourcentage)



Source : Eurostat.

courts [1] sans aucune contrainte. A cet élément incitatif est venu s'ajouter la montée du chômage affaiblissant les capacités de négociation des salariés qui ont eu plus de mal qu'avant la crise à trouver des postes en CDI. Comme le montre le graphique 9, la dynamique de progression de la précarité a été particulièrement marquée chez les jeunes lors de la phase de reprise entamée en 2010.

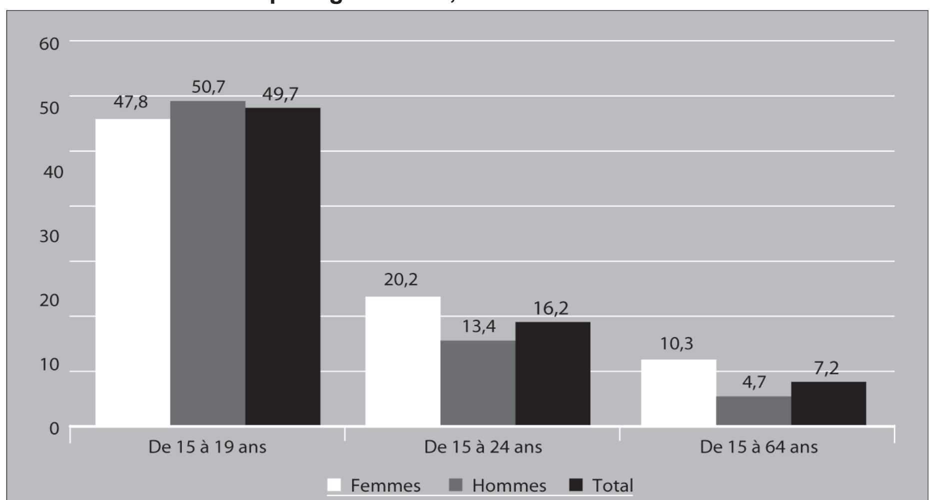
A côté du CDD, l'intérim et le travail à temps partiel sont deux autres éléments pivots de la précarité des jeunes dans de nombreux pays européens. Dans un pays où le chômage des jeunes est particulièrement important, on pourrait s'attendre à un taux de travail à temps partiel des jeunes élevé. Il n'en est rien. Le taux de travail à temps partiel des jeunes de 15-24 ans plafonne à 15 % contre 30 % dans l'Europe des 27 (graphique 10) malgré une proportion élevée de 15-19 ans travaillant à temps partiel, l'obligation de scolarisation jusqu'à 18 ans étant peu compatible avec une activité à temps plein. Le travail à temps partiel bute bien évidemment sur une contrainte financière. Dans un pays où le premier salaire tourne autour de 250 à 400 euros net avec un coût de la vie comparable à celui des *Länder* orientaux de l'Allemagne, il est facile de comprendre que le travail à temps partiel ne permet aucune autonomie. C'est d'autant plus vrai que les aides sociales sont quasiment inexistantes, notamment pour les célibataires sans enfant. Mais le caractère misérable des salaires des travailleurs à temps partiel n'est pas l'apanage de la seule Pologne et ne saurait constituer une explication globale. La faiblesse du travail à temps partiel est à rechercher avant tout dans les

Graphique 10. Travail à temps partiel selon l'âge, 2007-2011 (en %)

Source : Eurostat.

1. Mais de plus de six mois.

Graphique 11. Taux de travail à temps partiel par âge et sexe, 2e trimestre 2011



réticences des employeurs pour lesquels l'engagement au travail, la disponibilité permanente sont des caractéristiques fondamentales de la relation d'emploi (Portet, 2006, 2007). Or, ces critères sont selon eux peu compatibles avec le travail à temps partiel. Surtout, la flexibilité temporelle est pour le moment très secondaire par rapport à la flexibilité externe que facilitent la souplesse des contrats de travail et surtout la faible régulation des contrats à durée déterminée.

La facilité du recours aux CDD mais aussi l'existence des contrats de droit privé expliquent aussi la faiblesse de l'intérim en Pologne. Bien que celui-ci se développe, il reste encore très marginal et concentré essentiellement dans les multinationales de l'industrie et du commerce. Seules 2 % des entreprises font appel aux agences d'intérim et moins de 0,5 % des salariés polonais sont des intérimaires. L'intérim est souvent une méthode de recrutement et de sélection des salariés. Pour cette raison, les jeunes constituent la majeure partie des intérimaires. Cependant, compte tenu de la faiblesse de l'intérim, cette forme d'emploi ne constitue pas une forme de précarisation massive de la jeunesse.

Une génération sacrifiée… qui émigre massivement

La jeunesse polonaise vote peu et ne se mobilise jamais. Son atomisation favorise l'absence de véritable politique pour la jeunesse notamment sur le marché du travail. En la matière, la principale mesure visant les jeunes consiste en la possibilité qu'ont les employeurs de rémunérer les jeunes à 80 % du salaire minimum pendant leur première année de travail, hormis pour les diplômés du supérieur. La majeure partie des fonds publics [1] de la politique de l'emploi

1. Ces fonds proviennent du Fonds du travail alimenté par les cotisations sociales mais sont gérés par le ministère du Travail.

est affectée au paiement des indemnités chômage. Malgré cela, moins de 16 % des chômeurs sont indemnisés en 2011, en raison de la difficulté qu'a la majorité des chômeurs à remplir la condition de durée préalable de cotisation, et bien sûr de la proportion importante de chômeurs de longue durée. Cette condition a notamment pour conséquence l'absence d'indemnités pour la plupart des jeunes qui vont de CDD en CDD et ont rarement la possibilité de réunir les 365 jours de cotisations nécessaires sur les 18 mois précédant l'inscription au chômage pour prétendre toucher une indemnité. Cette dernière est de 180 euros pour les trois premiers mois puis de 130 euros pour les neuf moins suivants. Les personnes travaillant depuis mois de cinq ans n'ont droit qu'à 80 % de cette somme. Les autres mesures sont soit des emplois de substitution, soit des formations, soit des financements partiels du salaire pour l'employeur, ou des aides à la création d'entreprises et enfin des stages. En 2010, 788 674 personnes ont bénéficié de ce type de soutien. Les jeunes sont relativement peu nombreux dans les emplois aidés, ils constituent en revanche l'un des groupes cibles des programmes de formation qui sont financés par les fonds sociaux européens et des stages. Les stages et les formations constituent plus de 50 % des dispositifs de soutien dans le cadre de la politique d'activation des chômeurs. Depuis 2004, l'offre de formation a explosé mais elle concerne principalement le savoir-être, les formations linguistiques, informatiques et l'aide à la recherche d'emploi. En l'absence de structures de formation professionnelle de masse, l'offre de formation professionnalisante reste limitée. Si 54 % des participants aux différents programmes trouvent un emploi, dont 48 % après un stage, seuls 36 % des participants aux formations trouvent un emploi, ceci alors même que les personnes sélectionnées pour participer aux différents programmes sont parmi celles qui ont le plus de chances de trouver un emploi car les employés des bureaux du travail doivent remplir des objectifs chiffrés.

L'absence de politique spécifique vis-à-vis de la jeunesse sur le marché du travail s'inscrit dans une absence générale de discussion sur la jeunesse. Car cette dernière n'existe pas sur la scène publique et est loin d'être « une classe dangereuse ». Elle le devient pourtant peu à peu. Tout d'abord par l'émigration massive qui constitue un péril démographique pour la Pologne. Les jeunes constituent la majeure partie des deux millions de Polonais qui ont quitté le pays depuis 2004, et leurs enfants naissent aujourd'hui à l'étranger. Ensuite, la précarité est en train de devenir un objet de discussion politique avec notamment une critique croissante des abus de CDD et des contrats de droit civil. Les syndicats ont joué un rôle important dans l'impulsion de ce débat public, mais surtout il a été repris par de jeunes journalistes qui se faisant dénoncent avant tout leur propre condition.

La dénonciation du *prekariat* et la critique de l'abus des *umowy smieciowe* (contrats poubelles [1]) par les employeurs sont devenus en peu de temps les thèmes les plus consensuels du débat public polonais. Si la nécessité pour le gouvernement polonais de trouver de nouvelles ressources financières plaide en faveur

1. Les contrats de droit civil (encadré 2).

d'une révision du mode de taxation des contrats civils, la route conduisant à l'interdiction de ce contournement du droit (du travail) par le droit (civil) est encore loin. Cette précarité est pourtant au cœur de la problématique de la jeunesse tant par son caractère systématique et durable que par ses implications sociales. Cette précarité est un marqueur de la jeunesse polonaise, elle en est en ce sens un élément unificateur mais, au-delà, elle façonne les contours d'un pays devenu le laboratoire européen de l'insécurité sociale.

Sources :

Chancellerie du Premier ministre (2011), *Mlodzi (Jeunes)*, Rapport, Varsovie.

Ministère de l'Economie (2011), Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015 w świetle wyników badań makroekonomicznych, janvier.

Portet S. (2006), « Aux origines socialistes de la flexibilité du marché du travail polonais contemporain », (Socialist Roots of the Labour Market Flexibility in Contemporary Poland), *in* Kott S. et Mespoulet M. (dir.), *La transition post-communiste dans l'Histoire*, Bruxelles, Presse de l'Université Libre de Bruxelles.

Portet S. (2007), « Pologne : les jeunes au cœur de la mutation de la relation d'emploi », *Revue Agora*/Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, n° 45.

Portet S. (2009), « Le dialogue social à l'épreuve de la crise économique », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, n° 121, novembre, p. 148-160.

Portet S. (2010), « Du laisser-faire au plan de rigueur budgétaire : les errements de la politique fiscale polonaise », *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial, n° 127, novembre, p. 176-183.